

Bundesministerium der Justiz
und für Verbraucherschutz
Referats I B 2
Mohrenstraße 37
10117 Berlin

27. August 2018
Fr/WI

Stellungnahme zum Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG (2018/089(COD))

Zu dem Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG nehmen wir wie folgt Stellung:

I. Allgemeine Anmerkungen

Wir unterstützen das mit dem Richtlinienvorschlag verfolgte Ziel eines effektiven kollektiven Rechtsschutzes der Verbraucher im Falle von Verstößen gegen EU-Verbraucherrecht.

In den meisten Mitgliedstaaten sind jedoch bereits Regelungen zum kollektiven Rechtsschutz eingeführt bzw. erweitert worden. Zum Beispiel in Frankreich traten die Regelungen zur „action de groupe“ mit Wirkung zum 1. Oktober 2014 (Art. L. 423-1 ff des „Code de la Consommation“, aufgrund des LOI n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, veröffentlicht im JORF n°0065 vom 18. März 2014, Seiten 5400 ff.) und in der Slowakei mit Wirkung zum 1. Juli 2016 in Kraft (Zákon č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok). Zuletzt ist in Deutschland der kollektive Rechtsschutz für Verbraucher durch den mit Wirkung ab dem 1. November 2018 zusätzlich geschaffenen Rechtsbehelf der Musterfeststellungsklage verbessert worden (§§ 606 ff. Zivilprozessordnung, aufgrund des Gesetzes zur Einführung einer zivilprozessualen Musterfeststellungsklage vom 12. Juli 2018, veröffentlicht im Bundesgesetzblatt vom 17. Juli 2018, 2018 I Seiten 1151 ff.).

Soweit in den Mitgliedstaaten bereits wirksame und effiziente Verfahren des kollektiven Rechtsschutzes vorhanden sind, sollten diese durch den Richtlinienvorschlag nicht ausgehebelt werden. Wir unterstützen daher ausdrücklich die Überlegung, dass die Rechts traditionen der Mitgliedstaaten zu respektieren sind (Erwägungsgrund 24). Hierfür reicht es jedoch nicht, dass bestehende nationale Verfahren neben dem in der Richtlinie vorgesehenen Verbandsklageverfahren bestehen bleiben können.

Vielmehr sollte die Verbandsklage ihrem Anwendungsbereich auf die Geltendmachung von Verstößen gegen grenzüberschreitende Verstößen gegen Verbraucherrechte beschränkt werden. Denn nur bei einer solchen grenzüberschreitenden Dimension können Verbraucher in mehreren Mitgliedstaaten in gleicher Weise von etwaigen Verstößen eines Unternehmers betroffen sein. Nur bei grenzüberschreitenden Sachverhalten besteht auch das Risiko, dass Verbraucher bei fehlender Möglichkeit einer wirksamen und effizienten Rechtsdurchsetzungsmöglichkeit das Vertrauen in den Binnenmarkt verlieren, so dass nur dann eine Kompetenz nach Art. 114 AEUV für eine einheitliche europaweite Verbandsklage in Betracht kommt. In Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie sollte daher – entsprechend der Regelung in Art. 2 Nr. 1 Verordnung (EU) Nr. 2017/2394 des Europäischen

Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden klargestellt werden, dass die Richtlinie nur für Verstöße innerhalb der Union sowie weitverbreitete Verstöße im Sinne des Art. 3 Nr. 2 und 3 dieser Verordnung anzuwenden ist.

Sofern dennoch von einer solchen Beschränkung der Richtlinie auf grenzüberschreitende Verstöße abgesehen wird, muss sichergestellt werden, dass die neuen Vorgaben zur Verbandsklage den Besonderheiten der einzelnen nationalen Verfahrensordnungen Rechnung tragen und die bestehenden nationalen Verfahrensgrundsätze beachten. Dieser Rechtsgedanke liegt im Übrigen auch Art. 81 AEUV zugrunde, der den Erlass von Maßnahmen zur Angleichung der Rechtsvorschriften nur ergänzend zu einer auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruhenden justiziel- len Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten vorsieht.

II. Anmerkungen zu einzelnen Vorschlägen des Richtlinienvorschlags

Aus unserer Sicht besteht Anpassungsbedarf im Hinblick auf folgende Regelungen:

1. Anforderungen an qualifizierte Einrichtungen

Wir begrüßen das dem Richtlinienvorschlag zu Grunde liegende Ziel, die Tätigkeit der Unternehmen nicht ungerechtfertigt zu beeinträchtigen und zu diesem Zwecke insbesondere einen Missbrauch der Verbandsklagen zu verhindern (Erwägungsgrund 4 und Art. 1 Abs. 1).

Zur Verhinderung eines Missbrauchs der Verbandsklage bedarf es einer Anpassung der für qualifizierte Einrichtungen geltenden Anforderungen.

1.1. Zusätzliche Voraussetzungen für die Klagebefugnis von qualifizierten Einrichtungen

Art. 4 Absatz 1 stellt bisher folgende Anforderungen an die Klagebefugnis einer qualifizierten Einrichtung:

- Ordnungsgemäße Errichtung nach dem Recht des Mitgliedstaates und Aufnahme in ein öffentlich zugängliches Register
- Berechtigtes Interesse, zu gewährleisten, dass die unter die Richtlinie fallenden Bestimmungen des Unionsrechts eingehalten werden
- Fehlen eines Erwerbszwecks.

Um die Schaffung einer missbräuchlichen Klageindustrie durch die Einführung der Verbandsklage zu verhindern, sollte eine qualifizierte Einrichtung nur dann klagebefugt sein, wenn sie nicht in erster Linie das Ziel der Erhebung von Verbandsklagen verfolgt. Vielmehr sollte die klagebefugte qualifizierende Einrichtung bereits über eine ausreichend große Mitgliederzahl verfügen, seit längerer Zeit bestehen und darauf ausgerichtet sein, in erster Linie die Geltung der sich aus dem Anhang I der Richtlinie ergebenden Verbraucherrechte durch aufklärende oder beratende Tätigkeiten sicherzustellen. Hier könnte sich die Richtlinie an der Regelung zur Klagebefugnis im deutschen Gesetz zur Einführung einer zivilprozessualen Musterfeststellungklage (BGBl I 2018, Seite 1151) orientieren (Tätigkeitsdauer von mindestens 4 Jahren auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes, als Mitglieder mindestens 10 Verbände oder mindestens 350 natürliche Personen). Der in Art. 5 Abs. 1 verlangte „direkte Zusammenhang“ zwischen den Hauptzielen der qualifizierten Einrichtung und den mit der Klage geltend gemachten EU-Verbraucherrechten sollte bereits in Art. 4 Abs. 1 verankert werden, da sich erst aus diesen Hauptzielen das in Art. 4 Abs. 1 vorausgesetzte berechtigte Interesse der qualifizierten Einrichtung zur Klageerhebung ergibt. Dies passt zu der Empfehlung der Kommission 2013/396/EU vom 11. Juni 2013 (Gemeinsame Grundsätze für kollektive Unterlassungs- und Schadensersatzverfahren in den Mitgliedstaaten bei Verletzung von durch Unionsrecht garantierten Rechten, ABl. L 201/60 vom 26. Juli 2013), wonach der Zusammenhang zwischen Zielen einer Einrichtung und dem Klagegegenstand bereits für die Klagebefugnis erforderlich sein sollte.

Die Festlegung der Hauptziele sowie der Mindest-Mitgliederzahl und der Mindest-Tätigkeitsdauer der qualifizierten Einrichtung als Voraussetzung für deren Klagebefugnis würde zudem im Interesse der Verbraucher die Klagebefugnis auf Einrichtungen beschränken, die bereits eine einschlägige jahrelange Erfahrung auf dem Gebiet des EU-Verbraucherschutzes besitzen und über eine ausreichend solide finanzielle Ausstattung verfügen. Auf diese Weise könnte das Vertrauen der Verbraucher in die Verbandsklage und in deren Erfolgsaussichten gestärkt werden. Ferner könnte hierdurch die Wahrscheinlichkeit dafür erhöht werden, dass die nach Art. 4 Abs. 1 eingetragene Einrichtung auch nachhaltig über ausreichende Mittel verfügt, um die Interessen der betroffenen Verbraucher bestmöglich zu vertreten (Art. 7 Abs. 1 Satz 2).

Wir begrüßen es, dass der Richtlinienvorschlag das Fehlen des „Erwerbszwecks“ der Einrichtung als Voraussetzung für die Klagebefugnis vorsieht. Um die Gefahr eines Missbrauches wirksam zu minimieren, sollte die Einrichtung jedoch – neben dem fehlenden Erwerbszweck – unter Berücksichtigung insbesondere ihrer Mitglieder- und Beteiligungsstruktur die Gewähr dafür bieten, dass sie nicht von Rechtsanwälten, Unternehmen oder anderen Dritten zum Zwecke der Gewinnerzielung oder der bewussten Schädigung von anderen Unternehmen missbraucht wird. Hierzu ist erforderlich, dass die Einrichtung offenlegt, wer an ihr beteiligt ist, welche Mitglieder sie hat und woher sie ihre finanziellen Mittel bezieht.

Zwar ergibt sich aus dem Erwägungsgrund 10, dass die Mitgliedstaaten beispielsweise Anforderungen hinsichtlich der Zahl der Mitglieder oder der Dauerhaftigkeit der Einrichtung oder Transparenzanforderungen in Bezug auf Struktur oder Ziele und Arbeitsmethoden stellen können. Diese Anforderungen sollten jedoch einheitlich für alle Mitgliedstaaten in Art. 4 Abs. 1 klar definiert werden, um Rechtssicherheit zu schaffen und um europaweit einen Missbrauch der Verbandsklage entgegenzuwirken.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir folgende Änderung des Art. 4 Abs. 1 Satz 2 vor:

„Die Mitgliedstaaten benennen eine Stelle als qualifizierende Einrichtung, wenn sie die folgenden Kriterien erfüllt:

- a) *Sie wurde nach dem Recht des Mitgliedstaats, in dem sie ihren Sitz hat, **vor mindestens vier Jahren** ordnungsgemäß errichtet.*
- b) ***Sie hat als Mitglieder mindestens 10 Verbände, die im gleichen Aufgabenbereich tätig sind, oder mindestens 350 natürliche Personen.***
- c) ***Ihr Hauptziel ist der Schutz der kollektiven Verbraucherrechte, die sich aus den in Anhang I aufgeführten Vorschriften des Unionsrechts ergeben, durch eine nicht gewerbsmäßige Aufklärung und Beratung der Verbraucher.***
- d) *Sie hat ein berechtigtes Interesse daran zu gewährleisten, dass die unter diese Richtlinie fallenden Bestimmungen des Unionsrechts eingehalten werden.*
- e) *Sie verfolgt keinen Erwerbszweck **und wird auch nicht zur Gewinnerzielung ihrer Mitglieder, der an ihr Beteiligten oder anderer Personen genutzt.**“*

1.2 Ausschluss von Ad-Hoc-Einrichtungen

Zur Verhinderung eines Missbrauchs (siehe oben unter Ziffer 1.1) sollte eine Klagebefugnis von Einrichtungen ausgeschlossen werden, die in erster Linie zur Erhebung der Verbandsklage gegründet wurden.

Daher sollte Art. 4 Abs. 2 ersatzlos gestrichen werden.

1.3 Beschränkung der qualifizierten Einrichtungen auf Verbraucherschutzorganisationen und öffentliche Stellen

Um einen Missbrauch der Verbandsklage zu vermeiden, sollten ausschließlich Verbraucherschutzorganisationen und öffentliche Stellen als qualifizierte Einrichtungen klagebefugt sein. Dies passt zu der Regelung in Art. 5 Abs. 1, der einen direkten Zusammenhang zwischen den Hauptzielen der Einrichtung und den nach dem Unionsrecht gewährten Rechten fordert, deren Verletzung im konkreten Fall geltend gemacht wird.

Daher ist in § 4 Abs. 3 der Richtlinie der Zusatz „insbesondere“ zu streichen:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ~~insbesondere~~ Verbraucherschutzorganisationen und unabhängige öffentliche Stellen als qualifizierte Einrichtungen in Frage kommen.“

1.4 Prüfung der Klagebefugnis durch das Gericht oder die Verwaltungsbehörde

Art. 4 Abs. 5 regelt, dass die Erfüllung der in Art. 4 Abs. 1 genannten Voraussetzungen nicht das Recht des Gerichts oder der Verwaltungsbehörde berührt zu prüfen, ob der Zweck der qualifizierten Einrichtung in einem bestimmten Fall die Klageerhebung nach Art. 5 Abs. 1 rechtfertigt. Hier sollte klargestellt werden, dass das mit der Verbandsklage befasste Gericht bzw. die Verwaltungsbehörde – neben den Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 1 – auch die Voraussetzungen der Klagebefugnis nach Art. 4 Abs. 1 zu prüfen hat.

Art. 4 Abs. 5 ist daher wie folgt zu ändern:

~~„Die Erfüllung der in Absatz 1 genannten Kriterien durch eine qualifizierte Einrichtung Die Eintragung einer qualifizierten Einrichtung in ein öffentlich zugängliches Verzeichnis nach Abs. 1 berührt nicht das Recht des Gerichts oder der Verwaltungsbehörde zu prüfen, ob die Voraussetzungen des Abs. 1 vorliegen und ob der Zweck der qualifizierten Einrichtung in einem bestimmten Fall die Klageerhebung nach Art. 5 Abs. 1 rechtfertigt.“~~

1.5 Transparenz in Bezug auf die Finanzierung

Art. 7 der Richtlinie sieht u.a. vor, dass die qualifizierte Einrichtung in einem frühen Stadium des Verfahrens die Quelle der allgemein für ihre Tätigkeit verwendeten Mittel sowie der zur Unterstützung der konkreten Klage verwendeten Mittel offenlegen muss. Diese Regelung, die einer Überprüfung der Unabhängigkeit der Einrichtung und deren fehlender Gewinnerzielungsabsicht dient, sollte sich nicht nur auf Klagen erstrecken, mit denen ein Abhilfebeschluss nach Art. 6 Abs. 1 erwirkt werden soll. Auch ein Feststellungsbeschluss nach Art. 6 Abs. 2 kann für das betroffene Unternehmen vor allem aufgrund der damit einhergehenden negativen Auswirkungen für die Reputation erhebliche Folgen haben. Die mit Art. 7 verfolgten Zwecke (Verhinderung einer Interessenkollision sowie eines Klagemissbrauchs, Prüfung, ob der finanzierende Dritte über ausreichende Mittel zur Erfüllung seiner Verpflichtungen im Fall einer Klageabweisung verfügt) gelten in gleicher Weise für einen Feststellungsbeschluss nach Art. 6 Abs. 2. Entsprechendes gilt für die Erwirkung von Verfügungen nach Art. 5 Abs. 2.

Art. 7 Satz 1 sollte daher wie folgt geändert werden:

*„Die qualifizierte Einrichtung, die einen Abhilfebeschluss nach Art. 6 Absatz 1 **oder einen Feststellungsbeschluss nach Art. 6 Abs. 2 oder eine Maßnahme nach Art. 5 Abs. 2** erwirken will, legt in einem frühen Stadium des Verfahrens die Quelle der für ihre Tätigkeit verwendeten Mittel im Allgemeinen sowie der zur Unterstützung der Klage verwendeten Mittel offen.“*

2. Zulassung von Feststellungsbeschlüssen

Wir begrüßen es, dass Art. 6 Abs. 2 den Mitgliedstaaten Spielräume einräumt, anstelle eines Abhilfebeschlusses einen Feststellungsbeschluss vorzusehen. Ein solcher Feststellungsbeschluss kann bei komplexen Verfahren durchaus im berechtigten Interesse der Verbraucher liegen, da dann im Rahmen des kollektiven Rechtsschutzes die oft langwierige Feststellung der Schadenshöhe und etwaige Einwände des Unternehmens zum Ausschluss oder zur Minderung des Schadens geprüft werden müssen. Beispielsweise kann es vorkommen, dass ein Unternehmen die Zahlung von Schadensersatz berechtigterweise mit Hinweis darauf verweigert, dass ihm gegen den Verbraucher offene Zahlungsforderungen in einer die Forderung des Verbrauchers übersteigenden Höhe zustehen, deren Bestehen und Höhe im Einzelfall zu prüfen wäre. Sofern ein Unternehmen die Verjährungseinrede erhebt, müsste geprüft werden, ob die Voraussetzungen der Verjährung im Einzelfall gegeben sind. Insoweit kann eine auf die Feststellung eines Rechtsverstoßes beschränkte Klage für den Verbraucher den Vorteil einer viel schnelleren Klärung zur Folge haben.

Ergeht im Rahmen einer Verbandsklage ein Feststellungsbeschluss zu Lasten des Unternehmens, wird es regelmäßig keines zusätzlichen Abhilfebeschlusses des Gerichts bzw. der Behörde bedürfen. Vielmehr ist zu erwarten, dass die Abwicklung der Schadensersatz- oder sonstigen individuellen Ansprüche einvernehmlich und ohne Klageeinlegung erfolgen kann. Denn ein Unternehmen, zu dessen Lasten eine Verletzung des EU-Verbraucherrechts festgestellt und nach Art. 9 kommuniziert worden ist, wird schon aus Gründen der Reputation geneigt sein, die sich hieraus ergebenden Ansprüche der Verbraucher einvernehmlich zu befriedigen. Im Übrigen steht dem Verbraucher nach der Richtlinie über die alternative Streitbeilegung für Verbraucherangelegenheiten regelmäßig ein kostenfreies Schlichtungsverfahren zu.

Festzuhalten bleibt daher, dass ein Feststellungsbescheid für die betroffenen Verbraucher ein ausreichend wirksames und effizientes Rechtsdurchsetzungsinstrument bietet und zudem gegenüber einem Abhilfebescheid den Vorteil einer schnelleren Rechtssicherheit für beide Seiten hat.

2.1 Erweiterung der Spielräume für die Umsetzung in den Mitgliedstaaten

Aufgrund der oben genannten Vorteile eines Feststellungsbeschlusses sollten die Voraussetzungen für die Zulässigkeit des Feststellungsbeschlusses in Art. 6 Abs. 2 nicht ausschließlich auf den Fall einer komplexen Quantifizierung der individuellen Ansprüche beschränkt werden.

Art. 6 Abs. 2 ist daher wie folgt zu ändern:

*„Abweichend von Absatz 1 können die Mitgliedstaaten ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde ermächtigen, in hinreichend begründeten Fällen, **insbesondere** wenn sich aufgrund der Natur des individuellen Schadens für die betroffenen Verbraucher die Quantifizierung der individuellen Ansprüche komplex gestaltet, anstelle eines Abhilfebeschlusses einen Feststellungsbeschluss zur Haftung des Unternehmers gegenüber den Verbrauchern zu erlassen, die durch einen Verstoß gegen die in Anhang I aufgeführten Unionsvorschriften geschädigt worden sind.“*

Die Ausnahmeregelung in Art. 6 Abs. 3a) sollte aus den o.g. Gründen ersatzlos gestrichen werden.

2.2 Streichung der Sonderregelung für Bagatellschäden

Art. 6 Abs. 3b sieht vor, dass ein Feststellungsbeschluss dann ausgeschlossen ist, wenn der einzelne Verbraucher einen geringfügigen Verlust erlitten hat und es unverhältnismäßig wäre, die Entschädigung auf die Verbraucher zu verteilen. Für diesen Fall ist in Art. 6 Abs. 3b vorgesehen, dass die mit Hilfe eines Abhilfebeschlusses erwirkte Entschädigung nicht den geschädigten Verbrauchern, sondern vielmehr einem öffentlichen Zweck zu Gute kommen soll, der den Kollektivinteressen der Verbraucher dient.

Eine solche Form der Verbandsklage, mit der nicht eine Kompensation der geschädigten Verbraucher, sondern allein eine Schädigung der betroffenen Unternehmer bezweckt wird, ist systemfremd. Sie widerspricht dem Zweck der Richtlinie, den Schutz der geschädigten Verbraucher zu verbessern, und ist unvereinbar mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Da eine zu Gunsten eines öffentlichen Zweckes gezahlte Entschädigung den berechtigten individuellen Anspruch eines jeden betroffenen geschädigten Verbrauchers auf Ersatz des ihm entstandenen Schadens nach allgemeinen Grundsätzen nicht ausschließt (vgl. Art. 6 Abs. 4), müsste der Unternehmer den Schaden ggf. doppelt bezahlen: einerseits gegenüber dem Verbraucher und andererseits im Rahmen der Verbandsklage zur Förderung von öffentlichen Zwecken. Dies widerspricht der Vorgabe in Erwägungsgrund 17, dass der Unternehmer aufgrund der Verbandsklage nicht mehr zahlen soll, als er materiellrechtlich schuldet, und Strafschadensersatz vermieden werden soll.

Im Übrigen entfaltet bereits ein Feststellungsbeschluss aufgrund der schädlichen Auswirkungen für die Reputation eine abschreckende Wirkung für den Unternehmer, zumal über jeden negativen Feststellungsbeschluss nach Art. 9 informiert werden muss. Erwägungsgrund 31 geht ausdrücklich von diesen Reputationsrisiken und der hierdurch bewirkten Abschreckung der Unternehmen aus. Eine weitere Bestrafung des Unternehmers ist nicht erforderlich und wäre systemfremd.

Vor diesem Hintergrund ist Art. 6 Abs. 3b ersatzlos zu streichen.

3. Keine Klage ohne Mandat (Opt-in-Prinzip)

Es entspricht europäischen Rechtsgrundsätzen, dass diejenigen Verbraucher, die ihre Ansprüche gegen ein Unternehmen klageweise geltend machen wollen, sich aktiv für den Klageweg entscheiden müssen. Das Gebot des rechtlichen Gehörs und der Dispositionsfreiheit eines jeden Verbrauchers verlangt daher, dass der Verbraucher sich selbst entscheiden können muss, ob er sich der Klage einer bestimmten qualifizierten Einrichtung anschließen will (Opt-in-Prinzip). Der Verbraucher muss anstelle der Beteiligung an einer Verbandsklage auch die Möglichkeit haben, selbst Klage zu erheben und dabei ggf. ein anderes als das mit der Verbandsklage befasste Gericht anrufen zu können. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass nach Art. 2 Abs. 2 dem Verbraucher neben der Verbandsklage auch Rechtsbehelfe nach nationalem Recht zustehen sollen. Schließlich kann der Verbraucher auch ein berechtigtes Interesse haben, gar nicht zu klagen, sondern z.B. im Wege einer außergerichtlichen Einigung oder aufgrund eines außergerichtlichen Streitbeilegungsverfahrens eine noch schnellere Lösung oder ein für ihn noch günstigeres Ergebnis anzustreben. Die Kommission hatte bereits am 11. Juni 2013 empfohlen (2013/396/EU, Gemeinsame Grundsätze für kollektive Unterlassungs- und Schadensersatzverfahren in den Mitgliedstaaten bei Verletzung von durch Unionsrecht garantierten Rechten, ABl. L 201/60 vom 26. Juli 2013), bei Verbandsklagen das Opt-in-Prinzip zu Grunde zu legen.

Entgegen Erwägungsgrund 18 sollte es hierbei nicht erforderlich sein, dass die qualifizierte Einrichtung alle von einem Verstoß betroffenen Verbraucher einzeln identifizieren muss. Vielmehr

sollte den Verbrauchern die Möglichkeit gegeben werden, sich innerhalb einer gewissen Frist der von einer qualifizierten Einrichtung erhobenen Klage anzuschließen.

Eine Kenntnis der Parteien der Verbandsklage von der Identität der „betroffenen Verbraucher“, die sich der Verbandsklage anschließen, ist zudem erforderlich, damit die Parteien einen angemessenen Vergleich aushandeln können und das Gericht oder die Verwaltungsbehörde nach Art. 8 Abs. 4 die „Fairness“ dieses Vergleichs prüfen und hierbei „die Rechte und Interessen aller Parteien, einschließlich der betroffenen Verbraucher“ berücksichtigen kann. Darüber hinaus bedarf es der Kenntnis über die betroffenen Verbraucher, damit der Unternehmer seiner aus Art. 9 Abs. 1 folgenden Pflicht zur Information ordnungsgemäß nachkommen kann.

Aus diesem Grunde ist die Erforderlichkeit eines Mandats sowohl in Art. 5 Abs. 2 als auch in Art. 6 festzuschreiben. Bei der Erwirkung von Verfügungen nach Art. 5 Abs. 2 ist darüber hinaus zumindest vorzusehen, dass die qualifizierte Einrichtung die Voraussetzungen ihrer Klagebefugnis und der Ordnungsgemäßheit ihrer Finanzierung geltend macht. Die Frage, ob das Unternehmen vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat, dürfte dann nachzuweisen sein, wenn der geltend gemachte Unterlassungs- oder Beseitigungsanspruch dies materiellrechtlich voraussetzt. Ein genereller Verzicht auf den Nachweis des Vorsatzes oder der Fahrlässigkeit ist abzulehnen, da durch die Richtlinie nicht die materiell-rechtlichen Anspruchsvoraussetzungen geändert werden sollen. Dasselbe gilt für die Frage, ob Verbraucher einen tatsächlichen Verlust oder Schaden erlitten haben.

Art. 5 Abs. 2 Satz 2 ist daher wie folgt zu ändern:

„Zur Erwirkung solcher Verfügungen müssen qualifizierte Einrichtungen ~~nicht~~ das Mandat der einzelnen betroffenen Verbraucher einholen und nachweisen, ~~dass die betroffenen Verbraucher einen tatsächlichen Verlust oder Schaden erlitten haben oder dass der Unternehmer vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat.~~ Sie müssen glaubhaft machen, dass die Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 1 vorliegen.“

Sollte die Regelung in Art. 6 Abs. 3a nicht ersatzlos gestrichen werden (siehe dazu die Ausführungen unter Ziffer 2.1), wäre aufgrund der oben dargelegten Unverzichtbarkeit des Mandats jedenfalls die dort genannte Erforderlichkeit des Mandats festzuschreiben.

Art. 6 Abs. 3a sollte somit gestrichen oder jedenfalls wie folgt geändert werden:

*„[...] **Auch** in diesem Fall stellt das Erfordernis des Mandats der einzelnen betroffenen Verbraucher **keine** eine Bedingung für die Klageerhebung dar. Die Abhilfemaßnahmen sind auf die betroffenen Verbraucher zu richten.“*

4. Rechtsfrieden und Waffengleichheit

Die Regelungen zum Vergleich und einer rechtskräftigen Entscheidung sollten aus Gründen des Rechtsfriedens und der Waffengleichheit so ausgestaltet sein, dass sie eine Bindungswirkung für und gegen das Unternehmen und die betroffenen Verbraucher entfalten. Zudem sollten beiden Parteien in Bezug auf die Kosten des Verfahrens gleichbehandelt werden.

4.1 Bindungswirkung von Vergleichen

Wir begrüßen die in Art. 8 vorgesehene Möglichkeit, das Klageverfahren einvernehmlich durch einen Vergleich zu beenden. Der mit einem Vergleich bezweckte Rechtsfrieden kann nur eintreten, soweit beide Seiten an den Vertrag gebunden sind. Art. 8 Abs. 6 Satz 1 sieht jedoch vor, dass es Verbrauchern freisteht, jederzeit den erzielten Vergleich anzunehmen oder abzulehnen. Um Rechtssicherheit zu schaffen, sollte das Recht des Verbrauchers zur Ablehnung des Vergleichs zeitlich beschränkt werden. Für den Fall, dass ein erheblicher Teil der betroffenen Verbraucher den Vergleich abgelehnt hat, sollte es dem Unternehmer gestattet sein, seinerseits den Vergleich abzulehnen und das Verfahren fortzusetzen.

Abzulehnen ist Art. 8 Abs. 6 S. 2. wonach der Verbraucher trotz Annahme des Vergleichs berechtigt sein soll, „zusätzliche Rechtsansprüche“ gegen den betroffenen Unternehmer geltend zu machen. Sofern ein Vergleich geschlossen wird und ein Verbraucher ihn annimmt, sollte im Verhältnis zwischen dem Unternehmer und diesem Verbraucher umfassend Rechtsfrieden eintreten. Aus Gründen der Waffengleichheit sollte weder das Unternehmen die im Vergleich geregelten Verpflichtungen ablehnen noch der Verbraucher über seine im Vergleich festgeschriebenen Ansprüche hinaus weitere Ansprüche aufgrund desselben Verstoßes geltend machen dürfen.

Art. 8 Absatz 6 Satz 2 ist daher ersatzlos zu streichen.

4.2 Bindungswirkung von rechtskräftigen Entscheidungen

Wir begrüßen die in Art. 10 festgeschriebene Bindungswirkung von rechtskräftigen Entscheidungen. Aus Gründen der Waffengleichheit ist jedoch eine einseitige Bindungswirkung zu Lasten der betroffenen Unternehmen abzulehnen. Vielmehr muss die rechtskräftige Entscheidung auch für den Fall, dass die Klage abgewiesen wird, eine Bindungswirkung entfalten können, da ansonsten das betroffene Unternehmen wiederholt aufgrund desselben Lebenssachverhalts verklagt werden könnte.

Art. 10 ist daher wie folgt zu ändern:

*„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ein mit einer rechtskräftigen Entscheidung einer Verwaltungsbehörde oder eines Gerichts, einschließlich einer rechtskräftigen Verfügung nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b, ~~festgestellter Verstoß~~ **festgestelltes Vorliegen oder Nichtvorliegen eines Verstoßes**, der die Kollektivinteressen der Verbraucher schädigt, für die Zwecke anderer Rechtsschutzklagen vor ihren nationalen Gerichten, die gegen denselben*

Unternehmer wegen des gleichen Verstoßes gerichtet sind, als unwiderlegbar nachgewiesen gilt.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass eine in einem anderen Mitgliedstaat ergangene rechtskräftige Entscheidung nach Absatz 1 von ihren nationalen Gerichten oder Verwaltungsbehörden als widerlegbare Vermutung betrachtet wird, dass ein Verstoß vorliegt ~~oder nicht vorliegt~~.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass durch einen rechtskräftigen Feststellungsbeschluss nach Artikel 6 Absatz 2 ~~die das Bestehen oder Nichtbestehen der Haftung des Unternehmers gegenüber den durch einen Verstoß geschädigten Verbrauchern für die Zwecke anderer Rechtsschutzklagen vor ihren nationalen Gerichten, die gegen denselben Unternehmer wegen des gleichen Verstoßes gerichtet sind, als unwiderlegbar festgestellt gilt~~. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass für entsprechende Rechtsschutzklagen einzelner Verbraucher beschleunigte und vereinfachte Verfahren zur Verfügung stehen.“

Abzulehnen ist Art. 6 Abs. 4, wonach trotz einer rechtskräftigen Entscheidung etwaige zusätzliche Ansprüche unberührt bleiben, die die betroffenen Verbraucher nach Unionsrecht oder nach nationalem Recht geltend machen können. Diese Regelung ist aufgrund der Waffengleichheit und dem Ziel, umfassend Rechtsfrieden herbeizuführen, abzulehnen; insoweit nehmen wir auf die obigen Ausführungen Bezug.

Art. 6 Abs. 4 ist daher ersatzlos zu streichen.

4.3 Keine Privilegierung der qualifizierten Einrichtungen in Bezug auf Verfahrenskosten

Art. 15 Abs. 1 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass Verfahrenskosten im Zusammenhang mit Verbandsklagen für qualifizierte Einrichtungen keine finanziellen Hindernisse im Hinblick auf eine wirksame Ausübung des Rechts auf Erwirkung der Maßnahmen nach den Art. 5 und 6 darstellen. Dazu gehöre die Begrenzung der anwendbaren Gerichtskosten oder Verwaltungsgebühren, bei Bedarf der Zugang zur Prozesskostenhilfe oder die Bereitstellung zweckgebundener öffentlicher Mittel.

Eine Privilegierung der qualifizierten Einrichtungen gegenüber den betroffenen Unternehmern im Hinblick auf die Höhe bzw. die Übernahme der Verfahrenskosten widerspräche dem Grundsatz der Waffengleichheit und eines fairen Verfahrens. Wenn eine qualifizierte Einrichtung Klagen ohne oder mit einem nur geringen Prozesskostenrisiko einreichen könnte, würde dies zudem die von vorherhin aussichtslosen, rechtsmissbräuchlichen Klagen fördern, aus denen sich für die betroffenen Unternehmen bereits allein aufgrund der Klageerhebung erhebliche Reputationsschäden ergeben könnten. Die Kommission hatte vor diesem Grund am 11. Juni 2013 zu Recht empfohlen (Gemeinsame Grundsätze für kollektive Unterlassungs- und Schadensersatzverfahren in den Mitgliedstaaten bei Verletzung von durch Unionsrecht garantierten Rechten, ABl. L 201/60 vom 26. Juli 2013), dass Rechtsverfolgungskosten im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes – ohne Privilegierung der Rechte der gemeinnützigen Organisationen – jeweils von der unterliegenden Partei zu tragen sein sollten. Hierzu passt Art. 7 Abs. 1 Satz 2, in dem zu Recht verlangt wird, dass eine qualifizierte Einrichtung nachweisen muss, dass sie über ausreichende Mittel verfügt, um im Falle eines Misserfolgs der Klage die Kosten der Gegenseite zu tragen.

Vor diesem Hintergrund ist Art. 15 Abs. 1 ersatzlos zu streichen.

5. Berücksichtigung der Besonderheiten der Beweisverfahren

Art. 13 verpflichtet die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass auf Antrag der qualifizierten Einrichtung das Gericht oder die Verwaltungsbehörde anordnen kann, dass das beklagte Unternehmen Beweismittel vorlegt. Voraussetzung soll hierfür lediglich sein, dass die qualifizierte Einrichtung bereits alle mit zumutbarem Aufwand zugänglichen Tatsachen und Beweismittel vorgelegt hat und auf „weitere Beweismittel“ hinweist.

Die Beweisaufnahme kann je nach zugrundeliegender Verfahrensordnung unterschiedlich ausgestaltet sein und hängt insbesondere davon ab, ob die Zivilprozessordnung eines Mitgliedstaates auf dem Verhandlungsgrundsatz beruht oder auch eine Ermittlung des Gerichts bzw. der Behörde von Amts wegen zulässt. Soweit der Verhandlungsgrundsatz eingreift, legen die Gerichte ihrer Entscheidung grundsätzlich nur den von den Parteien unaufgefordert vorgetragene(n) und gegebenenfalls im Wege der Beweiserhebung auf Antrag ermittelten Sachverhalt zugrunde. Hiermit wäre es nicht vereinbar, wenn das Gericht eine Beweiserhebung anordnet, ohne dass die beweisbelastete Partei zuvor die zugrundeliegenden Tatsachen hinreichend konkret vorgetragen hat. In diesem Zusammenhang hat das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 2. Februar 2012 zu dem Thema „Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz“ (2011/2089(INI)) darauf hingewiesen, dass eine Verpflichtung zur Offenlegung von Dokumenten gegenüber den klagenden Parteien in Europa überwiegend unbekannt ist. Das Parlament hat dabei verlangt, dass Kläger im kollektiven Rechtsschutz im Hinblick auf Zugang zu Beweismitteln der beklagten Partei nicht bessergestellt werden als Individualkläger.

Unter Berücksichtigung der Unterschiede in den Beweisverfahren der einzelnen Mitgliedstaaten, die einer wirksamen und effektiven Rechtsdurchsetzung nicht entgegenstehen, sollte Art. 13 – ähnlich wie beispielsweise die Regelungen zu Vergleichen in Art. 8 – den Mitgliedstaaten Umsetzungsspielräume einräumen. Zu einem solchen Spielraum passt Erwägungsgrund 37, wonach die Notwendigkeit, der Umfang und die Verhältnismäßigkeit einer solchen Offenlegung von Beweismitteln von dem Gericht oder der Verwaltungsbehörde vorbehaltlich der geltenden Rechtsvorschriften der Union und der Mitgliedstaaten sorgfältig im Hinblick auf den Schutz der berechtigten Interessen Dritter geprüft werden sollen.

Der Eingangssatz in Art. 13 sollte daher wie folgt geändert werden:

„Die Mitgliedstaaten ~~stellen sicher können vorsehen~~, dass auf Antrag einer qualifizierten Einrichtung, [...]“

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

VERBAND DER PRIVATEN
BAUSPARKASSEN

i.A.



Agnes Freise

BUNDESGESCHÄFTSSTELLE
LANDESBAUSPARKASSEN

i.A.



Dr. Ralf Conradi